

# Aktuel arbejdsmarkedspolitik

*Henrik Hassenkam*

*Arbejdsministeriet*

*SUMMARY: The article discusses the unemployment problem in Denmark and the possibilities of increasing employment by means of selective labour market measures. The article emphasizes the important structural changes which have taken place on the Danish labour market during the last twenty years and the close connection between the unemployment problem and the inflation problem. Underlining that the unemployment problem cannot be significantly reduced by labour market policy alone, the article discusses employment subsidies, employment in the public sector and work sharing as instruments in a policy to increase the overall level of employment. Finally, possible links between the level of the unemployment benefit and the number of unemployed are briefly discussed.*

---

## **Indledning**

Arbejdsmarkedspolitikens hovedopgave er at fremme tilpasningen mellem den enkeltes arbejdsudbud og samfundets efterspørgsel efter arbejdskraft. Denne opgave må ofte løses som en del af eller et supplement til en indsats, der tjener andre formål. Det betyder, at arbejdsmarkedspolitik ikke drives af arbejdsmarkedsmyndighederne alene, men også af en række andre ministerier, styrelser og myndigheder.

Der er således mange emner at tage op, når man skal beskrive den aktuelle arbejdsmarkedspolitik. Det er naturligvis umuligt at komme ind på dem alle i en kort artikel. I stedet for en systematisk gennemgang af de arbejdsmarkedspolitiske midler vil artiklen derfor koncentrere sig om nogle kommentarer til arbejdsløshedsproblemerne og om nogle selektive midler til at fremme beskæftigelsen og bekæmpe arbejdsløsheden.

## **Udviklingen på arbejdsmarkedet**

Gennem de sidste 20 år har der været en fortsat vækst i arbejdsstyrken på mellem 1/2 og 1 pct. om året. Den har først og fremmest haft sin årsag i et stigende ønske hos kvinderne om at få lønnet beskæftigelse. Kvindernes andel af netto-tilgangen til arbejdsmarkedet har været over 85 pct. siden 1960, og i 1970'erne var den helt oppe omkring 95 pct.

Landbrugets og fremstillingserhvervenes efterspørgsel efter arbejdskraft toppede omkring 1965, mens de øvrige byerhverv fortsat har haft en vækst i beskæftigelsen. Det har især været den offentlige service på social-, sundheds- og uddannelsesområdet, der har tiltrukket sig en stor arbejdsstyrke. For hele det offentlige område er antallet af beskæftigede mere end fordoblet siden 1960, mens antallet af beskæftigede i den private sektor i samme periode kun er vokset en smule.

Den særlige sammensætning af tilvæksten til arbejdsstyrken, dvs. mange kvinder og mange højtuddannede, har i vidt omfang kunnet forenes med den stigning, der har været i efterspørgslen efter arbejdskraft. Der har været en vekselvirkning mellem udbud af og efterspørgsel efter arbejdskraft. De ekspanderende områder har kunne ekspandere, fordi tilgangen til arbejdsstyrken var særlig egnet til ansættelse netop her, mens det omvendt utvivlsomt har haft betydning for udbuddet, at der var beskæftigelsesmuligheder, herunder mulighed for deltidsansættelse, netop i de ekspanderende sektorer.

Man kan derfor konstatere, at efterspørgslen efter arbejdskraft har udviklet sig på en sådan måde, at det, uanset den meget specielt sammensatte tilvækst til arbejdsstyrken, stort set er lykkedes at tilpasse udbud og efterspørgsel, og at der først i de sidste 5-6 år har været væsentlige tilpasningsproblemer.

Ser man alene på udviklingen i arbejdsløsheden, kan man fremhæve en række markante træk.

Antallet af arbejdsløshedsforsikrede er mere end fordoblet siden 1960, og andelen af forsikrede er steget fra 1/3 til 60 pct. af arbejdsstyrken. Der er imidlertid ikke tale om en jævn udvikling. Indtil midt i 1970'erne var der kun en svag stigning, og derefter har væksten været meget kraftig, ca. 15 pct. om året. Dette sammenfald mellem væksten i antallet af forsikrede og den høje arbejdsløsheds tilbagevenden forekommer ikke overraskende, men har en konsekvens for vurderingen af arbejdsløshedens omfang.

Definitionen af arbejdsløshed både i Danmark og i mange andre lande er nært knyttet til modtagelsen af arbejdsløshedsdagpenge. Statistikken i Danmark over arbejdsløsheden hviler som bekendt på en administrativ og ikke på en økonomisk definition, idet antallet af arbejdsløse defineres som antallet, der modtager konstante ydelser af det offentlige som erstatning for indkomstbortfald ved arbejdsløshed.

Med en meget større andel af arbejdsstyrken forsikret bliver andelen, der potentielt opgøres som ledige, tilsvarende større.

Det bør vel også nævnes, at mulighederne for at lade sig forsikre også er væsentligt lettet fra 1960 til i dag.

For ikke at blive misforstået, må det understreges, at der ikke heraf kan udledes.

at man bør tage arbejdsløsheden mindre alvorligt, der er alene tale om, at fremhæve et af de forhold, der må tages hensyn til ved sammenligning med arbejdsløsheden i tidligere perioder.

Ser man på arbejdsløshedens struktur, således som den direkte kan aflæses af statistikken, er der flere forhold, der springer i øjnene.

I 1979, der er det første år, som er fuldt statistisk belyst med den nye ledighedsstatistik, var næsten 600.000 personer berørt af ledighed. Det vil sige, at godt hver tredje arbejdsløshedsforsikret i 1979 blev ramt af ledighed i kortere eller længere tid. Desværre har vi ikke oplysninger fra tidligere år, der kan give grundlag for at vurdere, om dette antal er højt eller lavt, men det har utvivlsomt overrasket de fleste. Sammenlignes tallet med antallet af langvarigt ledige, fremgår det klart, at for langt de fleste personer er ledigheden et kort ophold mellem to forskellige job. For denne meget store gruppe betyder en stigning i ledigheden, at ventetiden mellem to ansættelser vokser.

I 1960 var arbejdsløsheden koncentreret blandt mænd over 25 år. De udgjorde 85 pct. af de ledige. I dag er kun godt en tredjedel af de ledige mænd over 25 år. Arbejdsløsheden i dag rammer især de unge og kvinderne. Således var der på et tidspunkt i 1980 registreret flere ledige kvinder end mænd, og unge under 25 år udgør næsten en tredjedel af de arbejdsløse. Set i forhold til deres andel af arbejdsstyrken er ledigheden blandt unge i dag mere end dobbelt så udbredt.

Der er også sket en betydelig forværring i ledighedens karakter. Mens det tidligere kun var nogle få procent, der var langvarigt ledige, dvs. ledige i mere end 100 dage, er dette tal nu steget til over en tredjedel, og mere end en fjerdedel af de knap 600.000 personer, der var ledige i 1979, var ledige mellem 40 og 100 pct. af året.

Det er indlysende, at med så radikale ændringer i ledighedsmønstret, hvor det ikke længere er den primære arbejdsstyrke, der bærer hovedparten af ledigheden, er vanskelighederne ved at nedsætte ledigheden væsentligt gennem en almindelig økonomisk ekspansion blevet større. Det er jo ikke først og fremmest de unge, kvinderne og de langtidsledige, der vil nyde godt af en generel økonomisk ekspansion.

På grundlag af denne korte gennemgang af ledighedens karakter kan der ud fra ønsket om at bekæmpe arbejdsløsheden med arbejdsmarkedspolitiske midler sondres mellem to former for ledighed.

En strukturbestemt ledighed, hvor der er væsentlige forskelle mellem (a) den arbejdsstyrke, som søger beskæftigelse og (b) den arbejdsstyrke, der tilbydes beskæftigelse. Det drejer sig om forskelle på grund af køn, alder, geografi, uddannelse, tidligere arbejds erfaring osv. Denne ledighed kan aflæses ved de mange ledige kvinder, unge og det store antal langtidsledige. Målt i antal mistede arbejdsdage, er denne ledighed klart den mest betydningsfulde.

Den anden type ledighed - friktionsbestemt ledighed - berører det største antal ledige, men betyder relativt mindre i relation til mistede arbejdsdage. Friktionsledigheden opstår på grund af forsinkelserne forbundet med at matche det store antal arbejdssøgende og det store antal ledige job.

Denne sondring mellem strukturbestemt og friktionsbestemt ledighed er hensigtsmæssig ved ræsonnementer omkring arbejdsløsheden og mulighederne for at bekæmpe denne. Imidlertid må man gøre sig klart, at det er en abstrakt sondring. F.eks. er det helt arbitrært, hvor man sætter grænsen for langtidsledighed, og det vil sige, at det er arbitrært, hvor man sætter grænsen mellem strukturledighed og friktionsledighed.

Når vi er igang med begrebsdannelserne, bør man også nævne konjunkturarbejdsløsheden, der er udtryk for en totalt set for lav efterspørgsel efter arbejdskraft.

### **Den økonomiske baggrund**

Danmark har et stort underskud på betalingsbalancen i forhold til udlandet. I lighed med en række andre lande har vi en tilbøjelighed til at efterspørge mere, end vi producerer samtidig med, at mange af vore virksomheder paradoksalt nok har vanskeligheder med at finde afsætning. I en markedsstyret økonomi betyder det, at vor omstillingsevne er for ringe eller virker for langsomt. I mangel af bedre midler har vi - igen som mange andre lande - forsøgt at tilvejebringe balancen gennem opbremsning af stigningen i den indenlandske efterspørgsel, først og fremmest med finanspolitiske og pengepolitiske midler, bl.a. med den konsekvens, at vi må leve med en meget høj arbejdsløshed og en nedsat økonomisk vækst.

Det er en udbredt opfattelse, at dilemmaet først og fremmest bør løses gennem en forbedring af vor konkurrenceevne, og det vil noget summarisk sige, at vor inflationstakt skal være lavere end udlandets.

Man kan derfor sige, at en væsentlig årsag til vore vanskeligheder - den lave vækst og den høje arbejdsløshed - er, at vi ikke i tilstrækkeligt omfang er i stand til at holde igen på inflationen og gennemføre de nødvendige omstillinger.

Disse meget generelle betragtninger vedrører naturligvis en række områder af det økonomiske system, men i denne sammenhæng er det først og fremmest forholdet på arbejdsmarkedet, der er af interesse.

Det kan være vanskeligt at vurdere, om mobiliteten på arbejdsmarkedet har ændret sig gennem de sidste 20 år. Der er imidlertid næppe tvivl om, at den noget stærkere vækst i antallet af familier med mere end én lønmodtager har haft en vis betydning for den geografiske mobilitet, ligesom den kraftige stigning i energipriserne kan have begrænset det område, hvor den enkelte søger arbejde.

På det faglige område kan man ligeledes få indtryk af en nedsat mobilitet, med typograferne som det mest kendte eksempel på en gruppe, der søger at fastholde en faglig struktur, der i stigende grad er i modsætning til efterspørgslen efter arbejdskraft. På den anden side er efteruddannelse, videreuddannelse og omskoling steget kraftigt og har dermed i væsentlig grad forbedret arbejdsstyrkens muligheder for at tilpasse sig ændrede uddannelses- og kvalifikationskrav.

Her i landet, som andre steder, har det været en selvfølgelig del af stigningen i den almindelige velfærd at sikre de beskæftigede lønmodtagere gennem at styrke jobtrygheden, at forbedre afspadseringsregler, ferieordninger og sygedagpenge-regler, at forlænge opsigelsesvarsler mv. Denne udvikling har imidlertid samtidig medført, at risikomomentet for en arbejdsgiver i forbindelse med beslutningen om at ansætte en yderligere person bliver mere fremtrædende, således at tilbøjeligheden til at ansætte nytilgangen til arbejdsmarkedet nedsættes. Det synes som om sikringen af de allerede beskæftigede ikke er uden omkostninger for dem, der søger adgang til arbejdsmarkedet. Når man hertil lægger den stadig voksende specialisering og den fortsatte arbejdsløshedsinvalidisering af arbejdsstyrken, må det konkluderes, at tilpasningsproblemerne på arbejdsmarkedet i Danmark i lighed med forholdene i de øvrige OECD-lande er blevet stadig større.

I en markedsøkonomi har lønnen vel altid været betragtet som det potentielt stærkeste instrument til at påvirke arbejdsstyrkens mobilitet og tilpasningsevne. På dette område er der imidlertid udfoldet stærke bestræbelser for at fastholde lønstrukturen og modvirke tendenser til større løndifferentiering. Den omfattende og stadig stigende organisering af arbejdsmarkedet – siden 1960 er organisationsgraden på lønmodtagerside steget fra 60 pct. til 75 pct. – kombineret med en stadig mere detaljeret viden om indkomstudviklingen for stadig flere grupper, har lettet de enkelte indkomstgruppers mulighed for at fastholde deres relative placering i indkomstfordelingen. Lovgivningsmagtens indgreb gennem de seneste år i fastsættelsen af overenskomsterne har også ydet sit bidrag til at begrænse løndifferentieringen.

Der er derfor grundlag for den opfattelse, at lønstrukturen kun i begrænset omfang bidrager til at fremme omstillingsevnen på arbejdsmarkedet, og at der foruden de mekanismer, der opererer for at sikre den mest mulige parallelle lønudvikling, eksisterer mekanismer, som indekseret dyrtidsregulering og automatisk taktregulering, der bidrager til at fastholde en generel lønstigningstakt af en vis højde og dermed en vis inflationstakt.

### **Arbejdsmarkedspolitik og beskæftigelsespolitik**

Med arbejdsløsheden som det helt dominerende problem på arbejdsmarkedet er det naturligt at spørge: med hvilke midler kan arbejdsmarkespolitikken bidrage til at nedsætte arbejdsløsheden?

Det er nok nødvendigt også i denne sammenhæng at slå fast, at arbejdsmarkedspolitikken ikke alene har mulighed for at løse arbejdsløshedsproblemet og, at der på en række felter udenfor arbejdsmarkedspolitikken må gøres en indsats, hvis det skal lykkes at reducere arbejdsløsheden. Reduktionen af konjunkturledigheden er således først og fremmest en opgave for den generelle økonomiske politik.

Af den korte gennemgang af situationen på arbejdsmarkedet fremgik det samtidig, at arbejdsløshedsproblemet har skiftet karakter i forhold til tidligere. De unge har en meget mere fremtrædende plads blandt de ledige. Arbejdsløsheden er dermed i højere grad et strukturproblem, der særlig rammer tilgangen til arbejdsmarkedet og dermed på længere sigt har konsekvenser for kvaliteten af den fremtidige arbejdsstyrke, hvor utilstrækkelig arbejdserfaring ved indtræden i arbejdsstyrken begrænser kapaciteten til i fremtiden at tilpasse sig strukturelle ændringer og nye beskæftigelsesmuligheder.

En langsigtet politik med sigte på at bekæmpe arbejdsløsheden og dens følgevirkninger må derfor bl.a. indeholde to vigtige elementer. For det første en indsats med sigte på at styrke og koordinere trænings- og uddannelsesaktiviteterne, både de der finder sted på institutionerne, og de der sker på selve arbejdspladsen. For det andet en indsats, der letter adgangen for nytilkomne på arbejdsmarkedet.

Denne del af den langsigtede politik, der foruden arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger indebærer omfattende uddannelsespolitiske initiativer, vil ikke blive yderligere omtalt, idet fremstillingen vil blive begrænset til en gennemgang af tre primært arbejdsmarkedspolitiske instrumenter: beskæftigelsessubsidier, beskæftigelsesfremme gennem direkte ansættelse i den offentlige sektor og arbejdsfordeling.

### **Beskæftigelsessubsidier**

Arbejdsløshed betyder spild af arbejdskraftressourcer og mistet produktion. Da der er begrænsede muligheder for at rette op på denne situation med generelle efterspørgselsstimulerende midler, samler interessen sig om mulighederne for at stimulere beskæftigelsen uden at bidrage til inflationen. Eller sagt på en anden måde at forbedre bytteforholdet mellem arbejdsløshed og inflation gennem anvendelse af beskæftigelsessubsidier.

Begrundelsen for at bruge beskæftigelsessubsidier er de forskellige lovgivningsmæssige, aftalemæssige og institutionelle begrænsninger på arbejdsmarkedets funktion, som medfører, at incitamentet til at anvende arbejdskraft i produktionsprocessen reduceres. F.eks. er der sat en grænse for, hvor langt lønnen kan presses ned, idet der gennem forsikringsordninger, sociale love osv. er angivet et minimum for den indkomst, en person kan blive tvunget ned i, uanset hvilken pris på hans faglige eller menneskelige egenskaber, arbejdsmarkedet tilbyder. Det betyder, at der er en modvægt overfor et nedadgående pres på lønningerne, der ellers kunne stimulere efterspørgslen efter arbejdskraft.

Der kan også henvises til bemærkningerne ovenfor om omkostningerne ved ansættelse af arbejdskraft udover lønnen, herunder forskellige sociale bidrag.

På grund af disse begrænsninger reagerer arbejdsmarkedet ikke hurtigt på ændringer i udbuddet af og efterspørgslen efter arbejdskraft, og der etableres en forskel mellem den bruttoomkostning, som arbejdsgiveren skal afholde ved ansættelse af en person, og den nettoløn som arbejderen modtager.

Problemet kan i princippet angribes på to måder. For det første kan man fjerne disse begrænsninger. Det er imidlertid hverken en ønskelig eller særlig effektiv løsning. Den er ikke ønskelig, fordi det ville betyde afvikling af en række af de fremskridt i social velfærd, der er opnået i dette århundrede. Den er heller ikke effektiv, fordi det danske arbejdsmarked set i international sammenhæng allerede har en høj tilpasningsevne, og fordi den simple arbejdskraftbetragtning, der er en forudsætning for, at løsningen virker, ikke svarer til virkeligheden om den stærkt differentierede og højt kvalificerede danske arbejdsstyrke.

Den anden måde ville være at udligne eller modvirke de u hensigtsmæssige virkninger af disse begrænsninger ved at indsnævre forskellen mellem arbejdsgiverens bruttolønomkostninger og den enkelte arbejders marginale produkt, dette kan ske gennem beskæftigelsessubsidier.

Den mest generelle form for beskæftigelsessubsidier er et løntilskud. Et løntilskud ændrer bytteforholdet mellem arbejdskraft og kapital og, således forudsættes det, medfører en større beskæftigelse med et givent kapitalapparat, end der ellers ville være tale om. Det er karakteristisk for et løntilskud, at det virker både som et tilskud til virksomheden og som et incitament til at forøge beskæftigelsen. Denne dobbelte virkning skyldes, at tilskud gives både til de arbejdere, der under alle omstændigheder ville have været ansat og til de arbejdere, som alene ansættes på grund af subsidiet. På kort sigt sker der således i kraft af tilskuddet en forøgelse af virksomhedernes indtjening, der ikke nødvendigvis er en del af hensigten med ordningen.

Ønsker man at begrænse virkningen på den almindelige virksomhedsindtjening,

kan man anvende et marginalt løntilskud. Herved gives tilskuddet kun til forøgelse af beskæftigelsen i virksomheden, og der er således tale om en mere effektiv ordning i forhold til den bevilling, der er til rådighed.

Marginale løntilskud kan administrativt udløses både ved ansættelse af nye medarbejdere og ved en nettoforøgelse af beskæftigelsen i forhold til et givet udgangspunkt. For at undgå en udnyttelse af løntilskuddet gennem en forøgelse af antallet af ansættelser, der blot betyder en hurtigere udskiftning af en given arbejdsstyrke, vil den sidste udformning være at foretrække.

Et tilskud, der betales for at undgå eller udsætte afskedigelser, svarer principielt til et marginalt løntilskud til nettoforøgelsen i forhold til et givet udgangspunkt. I almindelighed betragtes de administrative problemer forbundet med sådanne tilskud imidlertid for at være noget større, idet man her skal vurdere enkeltfirmaers kvalifikation med hensyn til at modtage tilskuddet.

Foruden marginale løntilskud kan man tale om selektive eller målrettede tilskud. Målrettede tilskud kan enten rette sig mod virksomheder eller brancher, der af en eller anden særlig grund har behov for støtte, eller de kan rette sig mod bestemte typer af arbejdskraft eller imod bestemte geografiske områder. Som det fremgik af gennemgangen af arbejdsløshedsmonsteret, kan der være god grund til at overveje løntilskud, der kan ændre på sammensætningen af beskæftigelsen, idet der er en række grupper på arbejdsmarkedet, der er uforholdsmæssigt stærkt ramt af arbejdsløsheden - den tidligere omtalte strukturarbejdsløshed. Det drejer sig som nævnt om unge og om kvinder, samt om en gruppe af ledige, der også omfatter disse to typer, nemlig de langtidsledige.

Generelt kan man sige, at der kan være to hovedformål med løntilskud, det ene at udvide beskæftigelse og produktion, og det andet at påvirke strukturen i beskæftigelsen. Et marginalt tilskud tjener primært udvidelse af beskæftigelse og produktion, og er derfor især knyttet til begrænsning af konjunkturarbejdsløsheden, mens et selektivt eller målrettet tilskud først og fremmest påvirker sammensætningen af beskæftigelsen, og derfor især er egnet til bekæmpelse af strukturarbejdsløshed.

Herhjemme har vi for øjeblikket fem forskellige former for direkte beskæftigelsesubsidier eller løntilskud. I flere af dem har vi kombineret de to typer af løntilskud, idet vi har forsøgt at sikre, at i princippet selektive løntilskud, samtidig gives marginalt. F.eks. er der en bestemmelse i arbejdstilbudsordningen for langtidsledige og i løntilskudsordningen for unge om, at en ledig kun kan ansættes med tilskud, hvis der sker en nettoudvidelse af arbejdsstyrken. På tilsvarende vis gælder det, at tilskud til oprettelse af lære- og praktikpladser kun gives til ekstraordinære pladser.



Imidlertid må det nok erkendes, at de administrative problemer ved en kombination er meget store. Hvis, som det gælder for jobtilbudsordningen, den administrative procedure udformes, så den er effektiv til at sikre, at betingelserne for udbetalingen af tilskuddet opfyldes, vil effekten af tilskuddet på beskæftigelsen blive begrænset, fordi de færreste arbejdsgivere finder, at fordelene ved en yderligere ansat opvejes af de administrative ulemper. Der er noget, der kunne tyde på, at vi her har en af forklaringerne på, at den private sektor er ret tilbageholdende med arbejdstilbud til langtidsledige.

I arbejdsministerens redegørelse til folketinget af 4. februar 1981 er foreslået at indføre marginale beskæftigelsesubsidier i den mere specielle udformning af et løntilskud, der udløses, hvis en virksomhed undlader afskedigelser. Ordningen er foreslået i forbindelse med den bestående ordning om varsling af afskedigelser, og har som en yderligere betingelse for udbetaling af tilskud, at virksomheden i tilskudsperioden skal medvirke til at omskole den arbejdskraft, der er varslet afskediget. Selv om antallet af varslede afskedigelser er steget stærkt det sidste år, er det dog for tidligt at udtale sig om, hvor stor effekt på beskæftigelsen en sådan ordning kan få. At dømme efter de svenske erfaringer med en lignende ordning, er der imidlertid god grund til at forvente en ganske betydelig effekt. Blandt de mange svenske løntilskudsordninger er ordningen med tilskud til virksomhedsinterne uddannelser blandt de mest vellykkede.

De væsentligste danske erfaringer omfatter især målrettede tilskud. Som helhed må det konstateres, at erfaringerne er gode. Ganske vist er antallet, der beskæftiges, relativt beskedent - omkring 5.000 på årsbasis i den private sektor - til gengæld er erfaringerne efter tilskudsansættelsen helt gode. Mindre end halvdelen af de langtidsledige falder efter arbejdstilbuddet tilbage i arbejdsløshed, og omkring tre fjerdedele af de unge fortsætter i beskæftigelse eller kommer i gang med en uddannelse.

#### **Ansættelse i den offentlige sektor**

Når man overhovedet kommer ind på tanken om at anvende offentlige ansættelser som et instrument i den beskæftigelsesfremmende indsats, hænger det sammen med, at størrelsen og sammensætningen af de offentlige udgifter er af stor betydning for den samlede beskæftigelse og denne beskæftigelses struktur. Det er indlysende, at størrelsen og indholdet af de offentlige budgetter ikke kan bestemmes alene ud fra hensynet til beskæftigelsen, men det er væsentligt at lade beskæftigelsesmæssige konsekvenser indgå i overvejelserne som en del af beslutnings-

grundlaget i hvert fald for så vidt angår sammensætningen af de offentlige udgifter. Dette gælder ikke mindst i den nuværende situation, hvor der udfoldes store bestræbelser på at fastholde en afdæmpning af stigningen i de offentlige udgifter.

Man kan da også konstatere, at en del af tankegangen bag regeringens redegørelse af 4. februar 1981 har været at konvertere indkomstoverførsler, der har noget af den laveste direkte beskæftigelseseffekt, til udgifter med en større direkte beskæftigelsesvirkning. Tilsvarende gælder det for de beskæftigelsesplaner, der har været gennemført siden midten af 1970'erne, at en væsentlig bestræbelse ved udformningen af planerne har været at opprioritere offentlige udgifter med en højere beskæftigelsesvirkning.

Endvidere bør det nævnes, at den mere imødekommende holdning i den offentlige sektor med hensyn til anvendelsen af fleksible ansættelsesformer, især deltidsbeskæftigelse, har bidraget væsentligt til etableringen af et arbejdsmarked for de dele af arbejdsstyrken, især kvinder, der har haft vanskeligheder ved at udbyde deres arbejdskraft ved en normal heltidsansættelse.

De to væsentligste eksempler på midlertidig offentlig ansættelse er beskæftigelsesprojekter efter § 97a i lov om arbejdsløshedsforsikring og arbejdsformidling og jobtilbudsordningen for langtidsledige i samme lovs § 97b.

Begge foranstaltninger tjener et nyttigt formål med hensyn til at vedligeholde den del af arbejdsstyrken, der er udsat for strukturarbejdsløshed. Men det må nok erkendes, at perspektivet i disse programmer er begrænset. Først og fremmest mangler der et tilstrækkeligt uddannelses- og træningselement, og resultaterne med hensyn til at lede frem til en permanent beskæftigelsessituation er ikke tilfredsstillende. Af statistikken for situationen umiddelbart efter den midlertidige ansættelses ophør fremgår, at omkring 40 pct. af deltagerne i beskæftigelsesprojekterne og et tilsvarende antal af deltagerne i jobtilbudsordningen havde fundet permanent beskæftigelse.

Så længe det ikke er lykkedes at finde bedre løsninger på disse to problemer, er der nok grund til at advare mod en for hastig ekspansion af disse ordninger.

I den tidligere omtalte redegørelse af 4. februar 1981 er det foreslået at iværksætte et tredje program med midlertidige ansættelser, hvor det ene af de nævnte problemer søges løst. Det drejer sig om forslaget om at pålægge den offentlige sektor at ansætte et antal elever i lære- og praktikpladser efter en kvote, der beregnes på grundlag af den samlede arbejdsstyrke. Det er naturligvis for tidligt at sige noget om udsigterne for at sikre disse elever og lærlinge permanent beskæftigelse ved ansættelsens ophør, selv om det har formodningen for sig, at gennemgangen af en uddannelse skulle stille deltagerne relativt gunstigere, end de ellers ville være.

Bekæmpelse af arbejdsløshed gennem etablering af en såkaldt tredje sektor er

også nævnt i redegørelsen af 4. februar. Den tredje sektor er en kort betegnelse for et samarbejde mellem den private og den offentlige sektor om løsning af opgaver, der ikke umiddelbart er rentable for en privat virksomhed, men som helt eller delvis kan udføres i privat regie, samtidig med at opgavens løsning ud fra en samfundsøkonomisk synsvinkel er fornuftig, især ved anvendelse af ellers arbejdsløs arbejdskraft. Der kan peges på en række opgaver inden for miljø, genbrug, kollektiv trafik, byfornyelse osv. Det centrale spørgsmål er, om det er muligt at finde en model til konvertering af dagpenge til en form for løntilskud.

### **Arbejdsdeling**

Med arbejdsfordelingsordninger eller foranstaltninger til fordeling af det eksisterende arbejde tænkes normalt på ordninger, der fordeler arbejdet mellem den forhåndenværende arbejdskraft gennem forøget anvendelse af deltidsansættelse, generel nedsættelse af arbejdstiden, udvidet ferie, begrænsning og afspadsering af overarbejde, fleksible tilbagetrækningsmuligheder fra arbejdsmarkedet for ældre, betalt uddannelsesfrihed samt kortvarige arbejdsfordelingsordninger mm.

Her i Danmark kender vi næsten alle disse foranstaltninger, selv om de ikke altid har været gennemført med den begrundelse at nedsætte arbejdsløsheden.

Ordnungen med kortvarig arbejdsfordeling går ud på, at virksomheder efter godkendelse i det lokale arbejdsmarkedsnævn kan nedsætte den daglige eller ugentlige arbejdstid for hele eller en del af arbejdsstyrken. Sådanne godkendte arbejdsfordelingsordninger kan kombineres med udbetaling af arbejdsløshedsdagpenge for de bortfaldne arbejdstimer. Antallet af personer, der omfattes af sådanne arbejdsfordelingsordninger, registreres i arbejdsløshedsstatistikken. Gennem efteråret 1980 har dette antal været stigende, det lå i december 1980 på godt 25.000 personer. Dette tal må dog betragtes som et minimumstal, idet gennemførte arbejdsfordelingsordninger ikke altid anføres i det statistiske grundmateriale.

Derudover kan man i nogle tilfælde tale om individuelle arbejdsfordelingsordninger, forstået som de ansættelser, hvor både arbejdsgiver og den ansatte indgår en aftale om at arbejde på nedsat tid, idet begge underforstår, at arbejdstageren søger kompensation for den således nedskårne indtjening over dagpengesystemet.

Efterløn er vel nok det bedst kendte eksempel på en arbejdsfordelingsordning. Desværre findes der kun nogle meget usikre analyser om beskæftigelsesvirkningen, men de resultater, der foreligger, antyder en beskæftigelsesvirkning svarende til tre fjerdedele af de efterlønsmodtagere, der kommer fra et job.

Arbejdsfordelingsordninger gennemføres som regel ved aftaler mellem parterne, men er i flere tilfælde sket gennem anvendelse af lovgivningen. Det gælder således efterlønnen, udvidet ferie og de kortvarige arbejdsfordelingsordninger.

Ud fra en ren økonomisk betragtning er det uhensigtsmæssigt at påvirke arbejdsmarkedets funktionsmåde gennem sådanne aftaler eller lovgivning. De indebærer en indskrænkning af mulighederne for, at der kan ske en rimelig afbalancering mellem udbud og efterspørgsel af arbejdskraft. De kan indebære etablering eller fastholdelse af lokale mangler på arbejdskraft, og de kan medføre flaskehalse og stivheder i systemet, der kan virke inflationsfremmende og dermed på længere sigt arbejdsløshedsskabende.

Samtidig hviler arbejdsfordelingsordninger på den opfattelse, at der findes en bestemt mængde arbejde til rådighed, som skal fordeles mellem den eksisterende arbejdskraft. Denne opfattelse er naturligvis kun rigtig under den alt andet lige forudsætning, at man fastholder det eksisterende aflønningsniveau. Accepterer man ændringer i aflønningsniveauet eller andre ændringer i ansættelsesbetingelserne, vil efterspørgslen efter arbejdskraft – og dermed den samlede mængde arbejde til rådighed – også blive ændret.

På den anden side kan man hævde, at da arbejdsmarkedet langt fra er et fuldkomment marked, vil der på grund af faglige, geografiske og uddannelsesmæssige forskelligheder bestå en række delmarkeder. Det betyder, at man ikke kan forvente, at der uden videre sker en udligning af mangelen eller overskuddet af arbejdskraft mellem de forskellige delmarkeder via markedsmekanismerne. Forslaget om tvungen afspadsering af overarbejde tager netop sigte på denne situation. På dette område bremser faglige grænser, omkostningerne ved at indarbejde ny arbejdskraft i virksomheden og bidrag til sociale sikringsordninger samt for den offentlige sektor langsigtede skatetryksbetragtninger, at man erstatter et udbredt overarbejde med ansættelse af ny arbejdskraft.

Spørgsmålet om deltidsbeskæftigelse har allerede været nævnt i forbindelse med en påpegning af, at den lette adgang til deltidsbeskæftigelse i den offentlige sektor, hvor antallet er fordoblet i løbet af de sidste 10 år, har sikret mange, især kvinder, en lettere adgang til beskæftigelse. Selv om det kan føre til en forøgelse af udbuddet af arbejdskraft, er der ikke tvivl om, at nettoeffekten på beskæftigelsen af forøget deltidsarbejde er positiv. I det omfang eksisterende regler på arbejdsmarkedet, herunder faste omkostninger ved anvendelse af arbejdskraft, bremser udbredelsen af deltidsarbejde, vil en ændring på dette område derfor kunne forbedre beskæftigelsesmulighederne.

Konklusionerne på betragtningerne om arbejdsfordelingsordninger er, at jo stærkere det frivillige element er, jo større er sandsynligheden for, at ordningen styrker tilpasningen på arbejdsmarkedet, således at nettoeffekten er positiv på beskæftigelsen.

### Lønfastsættelse og arbejdsløshedsdagpenge

I diskussionen omkring bekæmpelse af arbejdsløsheden fremføres ofte det synspunkt, at en nedsættelse af niveauet for dagpengene vil bidrage til at nedsætte arbejdsløsheden.

Mest enkelt indebærer tankegangen en forudsætning om, at den arbejdssøgende står i en valgsituation mellem beskæftigelse og ledighed, og at differencen i indtjening er for lille til at gøre det attraktivt at vælge beskæftigelsen.

Lidt mere raffineret er tankegangen bag synspunktet, at det mulige dagpenge-niveau for den arbejdssøgende bruges som et argument i lønforhandlingerne. Ved at lægge en undergrænse for hvad der skønnes at være en rimelig aflønning, fremkommer et pres opad i lønfastsættelsen. Det får dels den konsekvens, at en markedstilpasning nedad af lønnen er vanskelig eller umulig, dels at de halvårslige reguleringer af dagpengene betyder, at der igangsættes en lønforhøjelsesbølge op gennem lønsystemet, idet alle forsøger at fastholde deres relative placering i forhold til dagpengeniveauet.

Disse mekanismer bidrager til at opretholde inflationstakten til skade for konkurrenceevnen.

Der findes ikke tilstrækkeligt grundige undersøgelser af spørgsmålet til, at der kan tages klart stilling til de anførte synspunkter, men inden de kommenteres, kan der være grund til at slå et par kendsgerninger fast.

For det første fastsættes dagpengene som 90 pct. af den tidligere indtjening (det individuelle maksimum) dog med et generelt maksimum, som pr. 1. januar 1981 var på 269 kr. om dagen. Konkret betyder det, at alle med en gennemsnitlig timeløn på 45 kr. og derunder får 90 pct. i dagpenge, mens alle med en højere indtjening får mindre end 90 pct. Den maksimale dagpengesats svarer til godt 70 pct. af gennemsnitsfortjenesten for en arbejder hos Dansk Arbejdsgiverforening.

Mens det generelle maksimum reguleres i takt med den gennemsnitlige indtjening ifølge arbejderlønstatistikken, reguleres det individuelle maksimum kun efter ændringer i reguleringspristallet. Det betyder, at personer med individuelt maksimum har et dagpenge-niveau, der gradvist sakker agterud i forhold til den alternative aflønning på arbejdsmarkedet. Hvor hurtigt det sker afhænger af størrelsen af lønglidningen og overenskomstillæggenes størrelse.

For personer, der får generelt maksimum, og det er omkring halvdelen af de ledige, er differencen mellem løn og dagpenge større end 10 pct. Typiske dækningsprocenter er f.eks. for hovedstadsområdet 52 pct. for typografer, 67 pct. for smede- og maskinarbejdere og 86 pct. for ikke-faglærte kvinder i kemisk industri og for provinsen 80 pct. for ikke-faglærte bygge- og anlægsarbejdere, mens de fleste kvindegrupper når op på 90 pct.

For en række unge arbejdsløse, der netop har afsluttet en uddannelse, følger dagpengebetalingen dimittendsatsen på 218 kr., der svarer til en aflønning under garantilønnen.

Endelig kan der måske også være grund til at minde om, at en dagpengemodtager, der ikke tager anvist arbejde, mister retten til dagpenge for kortere eller længere tid.

Alle disse bemærkninger skal ikke forstås derhen, at det helt kan afvises, at der er den beskrevne sammenhæng mellem dagpengeniveauet og arbejdsløshedens omfang. Men problemet er en smule mere kompliceret, end det ofte fremstilles.

Det kan således være vanskeligt at finde generelt belæg for, at de arbejdsløse vælger ledighed frem for beskæftigelse, således at en nedsættelse af dagpengeniveauet direkte vil reducere arbejdsløsheden. Nu gælder der ganske vist den maksime, at næsten enhver påstand om arbejdsmarkedet kan eksemplificeres. Det er derimod kun et meget begrænset antal, der kan generaliseres, og det er det sidste, der er relevant for diskussionen.

Foruden eksistensen af den før omtalte sanktionsmulighed kan der være grund til at minde om, at paradoksdiskussionen nu er forstummet, så dagens arbejdsløse har faktisk slet ikke valgmuligheden – for så vidt det drejer sig om job formidlet gennem arbejdsformidlingen.

En nærmere undersøgelse af de mange eksempler, vi er blevet gjort opmærksom på i arbejdsministeriet, gående ud på at arbejdsgivere ikke kunne få arbejdskraft, samtidig med at der var ledige tilmeldt den lokale arbejdsformidling, har stort set alle vist sig at være udtryk for andre problemstillinger.

Langt den største del af de personer, der berøres af ledighed, udsættes kun for kortere ledighedsperioder. For dem kan der derfor højst være tale om, at de ikke tager det første og bedste job, men ser sig lidt for, inden de tager det næste. Det må ud fra andre relevante kriterier betragtes som en hensigtsmæssig adfærd. Og reduktion af denne friktionsledighed sker mest hensigtsmæssigt gennem en styrkelse af arbejdsformidlingen og ikke gennem sænkning af dagpengeniveauet.

Når alt dette er sagt, kan der dog peges på et område, hvor den mere enkle tankegang har en vis relevans. Med det nuværende arbejdsløshedsforsikrings-system er forudsætningen for, at det kan få konsekvenser for dagpengeudbetalingen at sige nej til et beskæftigelsestilbud, at tilbuddet gives gennem arbejdsformidlingen eller arbejdsløhedskassen. Den første forudsætning for at forbedre det nuværende system vil derfor være at beskæftigelsestilbuddene kanaliseres gennem arbejdsformidlingen eller arbejdsløhedskassen. Generelt er mange arbejdsgivere tilbageholdende med at søge arbejdskraft gennem arbejdsformidlingen, og endvidere gælder det for mange beskæftigelser – ofte mere velaflagte fag, f.eks.

for det akademiske område og blandt funktionærer – at der ikke overhovedet er tradition for at anvende arbejdsformidlingen. I disse tilfælde kan det derfor være meget vanskeligt at vurdere, om de ledige er tilbageholdne med at søge beskæftigelse.

Hvad angår spørgsmålet om dagpengeniveauets indirekte virkning på konkurrenceevnen, bør dette sammenholdes med, at netop det høje dagpengeniveau har betydet, at danske virksomheder generelt har kunnet fastholde en meget fri adgang til at ændre deres arbejdsstyrke, herunder at reducere den. Et forhold, der også er af stor betydning for omkostningsniveauet og konkurrenceevnen.